

## **Механизм формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации**

Становление эффективной системы межбюджетных отношений выступает одной из важнейших задач реформирования бюджетной системы Российской Федерации, направленного на построение российского государства на принципах федерализма.

Современная концепция бюджетного федерализма является теоретическим базисом функционирования межбюджетных отношений, призванным адекватно интерпретировать межбюджетные взаимоотношения и определить пути их реформирования, отвечающие принципу эффективности. В диссертационной работе излагаются процессы становления и развития концепции бюджетного федерализма от классической теории до современных представлений.

Дискуссия по поводу самой сущности «бюджетного федерализма» не позволила в научной литературе выработать единые подходы и однозначную трактовку данного понятия. Бюджетный федерализм – это отношения, складывающиеся между органами власти разных уровней по перераспределению финансовых ресурсов на основе реализации принципов централизации и децентрализации, проведения научно обоснованной бюджетной политики разграничения расходных и доходных полномочий при достижении компромисса интересов всех органов власти и управления.

Основные принципы бюджетного федерализма: сбалансированность интересов всех уровней власти; сочетание централизма и децентрализма в формировании бюджетной политики государства, разграничения бюджетно-налоговых полномочий; высокая ответственность власти каждого уровня за сбалансированность бюджета, бюджетную обеспеченность; активное участие субъектов федерации в формировании и реализации бюджетно-налоговой политики – определяют требования к формированию бюджетной политики государства, одним из важных элементов которой является бюджетное регулирование.

Понятие межбюджетных отношений шире, чем бюджетный федерализм, поскольку межбюджетные отношения характеризуют бюджетную систему вне зависимости от реализации принципов ее построения. Бюджетный федерализм проявляется через эффективную систему организации и регулирования межбюджетных отношений, то есть – это форма их организации, которая в условиях самостоятельности органов власти разных уровней в сфере бюджетных правоотношений позволяет согласовать интересы Федерации, ее субъектов и муниципальных образований для достижения общенациональных целей.

Межбюджетные отношения выступают многоаспектным явлением бюджетного федерализма, научное осмысление чего достигается посредст-

вом методологии системного подхода к исследованию теоретико-методологических и прикладных основ становления и развития российской модели бюджетного федерализма. Межбюджетные отношения включают в себя взаимоотношения между органами власти разных уровней по поводу распределения и закрепления расходов, разграничения доходов на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов, перераспределения средств между бюджетами.

Такое разграничение (на постоянной основе) расходных полномочий и соответствующих им расходов и доходных источников является фундаментом межбюджетных отношений.

Основным элементом содержательной характеристики межбюджетных отношений является их функциональная роль, заключающаяся не только в выравнивании уровней минимальной бюджетной обеспеченности территорий, но и, что принципиально важно, в стимулировании их развития.

Основными критериями эффективности системы межбюджетных отношений, являются: четкое разграничение полномочий между уровнями власти; наделение субнациональных властей достаточными полномочиями в пределах их территорий; наличие у национальных властей эффективных полномочий по обеспечению единого экономического и правового пространства, поддержанию мобильности факторов производства; функционирование субнациональных властей в условиях жестких бюджетных ограничений; стабильность всех перечисленных условий.

Бюджетная политика – это методология функционирования взаимозависимых и непосредственно влияющих друг на друга механизмов взаимодействия всех элементов бюджетной системы страны. Несмотря на то, что направления бюджетной политики страны определяет федеральное правительство, существует объективная взаимосвязь между действующей формой государственного устройства (федеративная или унитарная; централизованная или децентрализованная) и системой межбюджетных отношений.

Взаимосвязь бюджетного федерализма и бюджетной политики в системе межбюджетных отношений при федеративной форме государственного устройства определяется наличием и взаимосвязью следующих структурных элементов:

- потребность и приоритеты общества в распределении общественных благ;
- бюджетные инструменты реализации процесса производства, распределения и потребления общественных благ;
- государственные интересы в области социально-экономических процессов;
- возможности и риски централизованного и децентрализованного распределения бюджетных ресурсов.

Для создания эффективной системы межбюджетных отношений необходимо реализовать следующий механизм.

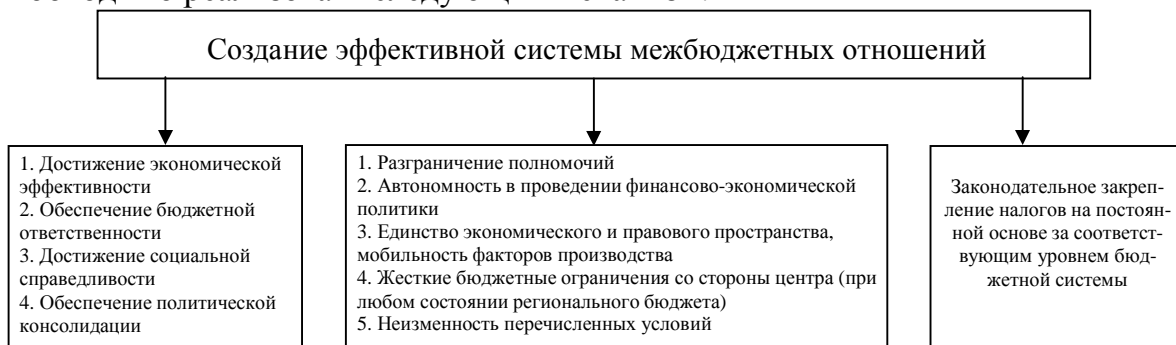


Рис. 1. Схема осуществления реформы межбюджетных отношений  
Механизм формирования межбюджетных отношений в Российской Федерации выглядит следующим образом (рис. 2.).

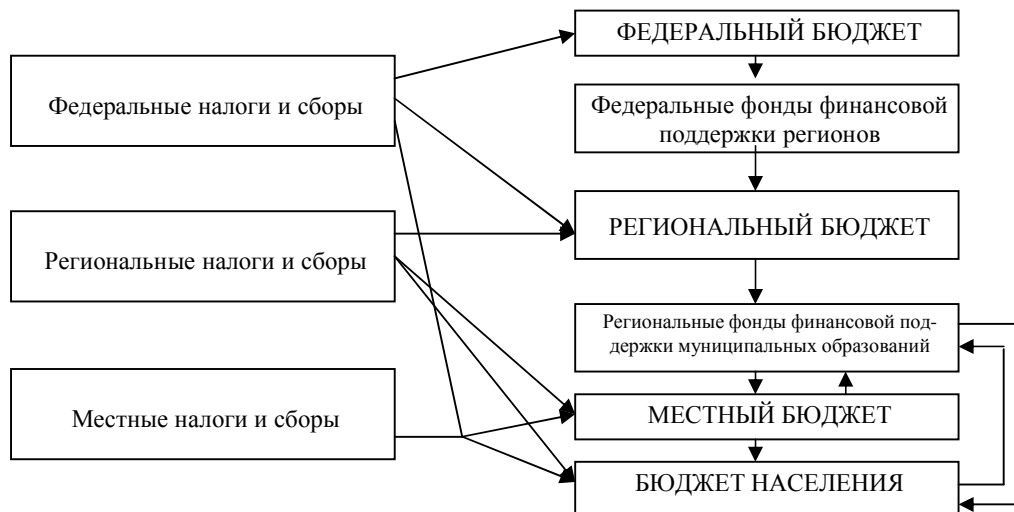


Рис. 2. Механизм формирования межбюджетных отношений

Данный механизм формирования межбюджетных отношений направлен, прежде всего, на минимизацию встречных финансовых потоков, что позволит избежать сложной схемы распределения финансовых ресурсов внутри бюджетной системы в целом, и на региональном уровне в частности.

В целях преодоления необъективных диспропорций развития муниципальных образований представляется возможной и целесообразной реализация в рамках единых, понятных и общепризнанных принципов межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации дифференцированного подхода к отдельным муниципальным образованиям или их группам. В соответствии с этим дифференцированный подход может осуществляться в процессе предоставления финансовой помощи бюджетам муниципальных образований.

Проблема бюджетного выравнивания характерна для многих стран, а механизмом, обеспечивающим ее, является бюджетный федерализм. Можно выделить кооперативный федерализм, предполагающий сотрудничество центра и субъектов и идеальный (дуалистический), предполагающий наличие двух независимых и равноправных уровней власти.

Анализ межбюджетных отношений в зарубежных странах свидетельствует об отсутствии единой для всех стран модели межбюджетных отношений в силу огромного влияния политики и исторических традиций на бюджетно-налоговое устройство разных стран.

Модели межбюджетных отношений значительно отличаются друг от друга, что обусловлено спецификой бюджетных систем и представлено определенным порядком распределения налогов по уровням бюджетной системы, исходя из разграничения полномочий и степени самостоятельности органов власти. Эффективность системы межбюджетных отношений определяется четко установленной и сбалансированной системой факторов, соответствующих особенностям государства и характеризующих степень централизации бюджетной системы, значимость регулирующих налогов, соотношение доходов и расходов бюджетов различных уровней, объемы и способы передачи финансовой помощи.

В России можно использовать опыт зарубежных бюджетных систем в области распределения полномочий и доходов между федеральным центром и нижестоящими органами государственной власти. В целях обеспечения необходимого уровня доходов на всех уровнях федеративной системы используется разделительная система (закрепление определенных налогов за отдельными уровнями) и комплексная система (совместное участие в отдельных налогах). В доходах региональных бюджетов преобладают отчисления от совместно используемых налогов: около 64% составляют отчисления от подоходного налога и около 16% от косвенных налогов на потребление.

Повышение финансово-экономической самостоятельности регионов в России пытались обеспечить введением «территориального хозрасчета», «регионального самофинансирования». Однако все меры, по существу, носили формальный характер, так как не подкреплялись адекватными финансовыми средствами. Мировой опыт реформирования финансов в условиях бюджетного федерализма позволил рассмотреть последний как особую модель федеративных отношений.

Оптимальный, научно-обоснованный подход к организации межбюджетных отношений в субъектах Федерации должен основываться на консолидации всех потенциально возможных источников формирования региональных и местных финансовых ресурсов, согласованности интересов и гармоничности взаимоотношений в рамках модели «регион-муниципальные образования», в том числе между регионом и региональным центром, муниципальными образованиями-донорами и реципиентами.

При этом гармоничная организация межбюджетных отношений на субфедеральном уровне предполагает наличие прочных финансовых основ муниципальных образований, эффективную и прозрачную систему распределения финансовой помощи местным бюджетам, контроль органов государственной власти в сфере межбюджетных отношений.

В Российской Федерации, по нашему мнению, возможно использование отдельных элементов системы межбюджетных отношений, применяемых в развитых странах, таких как:

- введение и законодательная регламентация бюджетных ограничений предоставления федеральной финансовой помощи на основе бюджетных нормативов;
- создание конкурентных условий получения бюджетных грантов и повышение децентрализации бюджетной системы, что позволяет повысить прозрачность и эффективность межбюджетного регулирования и управления региональными финансами

Для более эффективного управления региональными и местными финансами необходимо реализовать следующие основные условия.

Во-первых, необходимо обеспечить самостоятельность и ответственность управления общественными финансами. Жесткие бюджетные ограничения, с одной стороны, означают ситуации, при которых «заработные ресурсы» остаются на территории, а не изымаются в вышестоящий бюджет либо сокращением финансовой помощи, либо изменением нормативов. С другой стороны, жесткие бюджетные ограничения означают, что те территории, которые попали в тяжелую финансовую ситуацию по своей вине, не получают «автоматически» помощи из бюджета более высокого уровня.

Во-вторых, создание конкурентной среды является абсолютно необходимым условием для того, чтобы у институтов власти появились стимулы повышать прозрачность, эффективность управления общественными финансами.

Одним из наиболее важных требований бюджетного процесса, в том числе, и в рамках консолидированного бюджета субъекта РФ, выступает разработка условий и конкретных процедур, обеспечивающих строго целевое, эффективное расходование бюджетных средств. Этим целям отвечает разработка и практическая реализация системы бюджетирования (управления бюджетным процессом), «ориентированного на результат» («БОР»). В настоящее время внедрение системы «БОР» является составной частью проводимой в нашей стране бюджетной реформы и имеет целью совершенствование бюджетного процесса за счет более тесной увязки управления бюджетными расходами с приоритетами государственной социально-экономической политики – как на федеральном, так и на региональном и местном уровне. Система «БОР» может быть использована для решения задач оптимизации структуры бюджетных услуг и учреждений, а также каналов их финансирования, в частности, в связи с проводимой муници-

пальной реформой и перераспределением управленческих полномочий на субфедеральном уровне.

Социальная ориентированность консолидированных бюджетов субъектов формирует многочисленные «ниши», в которых возможно и целесообразно применение системы «БОР». В диссертации выделены отличительные признаки модели «БОР», основные направления, этапы его практического осуществления в рамках бюджетного процесса на уровне субъектов РФ, а именно: идентификация работ, которые потенциально могут быть количественно связаны с результативностью бюджетных расходов; выявление показателей, используемых для оценки эффективности «производства» общественных благ (услуг), финансирование которых предусмотрено через бюджеты; определение состава и количества ресурсов, необходимых для «производства» данной группы услуг; обобщение итоговых показателей результативности бюджетного финансирования.

Как показано в диссертации, «БОР» - не изолированных инструмент бюджетной политики; эта система продуктивна только как один из элементов целого ряда взаимодополняющих мер по повышению эффективности государственного управления. Результативность внедрения «БОР», как показывает мировая практика, зависит от успешной одновременной реализации ряда других направлений политики по повышению качества услуг, предоставляемых государством населению, которые намечены в программных документах по реформированию государственного сектора экономики. К таким мерам относятся:

- создание институционального механизма перспективного и среднесрочного социально-экономического и финансово-бюджетного планирования, который позволяет проектировать объемы и источники финансирования на достаточно длительный период и обеспечивать их увязку со стратегическими приоритетами государственной политики, в том числе, и на региональном уровне;

- реструктуризация системы исполнительной власти, в том числе, устранение дублирования функций и повышение ответственности министерств и ведомств, региональных и местных администраций за реализацию отдельных направлений социально-экономической политики;

- реформа государственной и муниципальной службы, направленная, в том числе, на повышение обеспеченности органов государственного и муниципального управления кадрами, обладающими современными управленческими навыками, включая современные методы управления бюджетным процессом;

- обеспечение полного финансирования обязательств, возложенных на органы государственной власти, и своевременный пересмотр этих обязательств при изменении приоритетов государственной политики с соответствующей корректировкой объемов бюджетного финансирования;

- совершенствование отчетности и обеспечение прозрачности бюджетов;
- создание эффективной системы мониторинга и оценки социально-экономических результатов осуществления бюджетных расходов.